OBRONNOŚĆ. Zeszyty Naukowe 2(10)/2014
ISSN 2299-2316

AUTOR
mgr Dariusz Laskowski
laskowskid@interia.pl

PRAWNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SŁUŻB SPECJALNYCH Z PERSPEKTYWY POTRZEB OBRONNYCH PAŃSTWA

Wstęp

Historia zarówno Polski, jak i świata, bogato opisana w literaturze, dowodzi, że w okresach wojen, napięć czy konfliktów zbrojnych, służby specjalne odgrywały niebagatelną, a czasem wręcz kluczową rolę w ich rozstrzyganiu. Błędne lub prawdziwe informacje o przeciwniku, dostarczone w odpowiednim czasie decydowały o losach bitew i wojen, a także o skuteczności zabiegów dyplomatycznych, zapobiegających takim konfliktom. Już Sun Tzu napisał, że *osiągnąć sto zwycięstw w stu bitwach nie jest szczytem osiągnięć. Najwyższym osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki. Dlatego sprawą najwyższej wagi w wojnie jest rozbicie strategii wroga*[1]. Nikt chyba nie ma wątpliwości o przydatności informacji zdobytych przez wywiad podczas działań lub konfliktów zbrojnych. Nie ma też dyskusji nad rolą ochrony kontrwywiadowczej w sytuacji, gdzie głównym jej celem jest udaremnienie skutecznych działań wywiadowczych przeciwnika, a tym samym uniemożliwienie lub maksymalne utrudnienie mu zdobycia przewagi. *Spośród ludzi armii nikt nie jest tak bliski dowódcy, jak poufny agent, ani też w przyznawaniu nagród generał nie jest tak hojny wobec nikogo, jak wobec zaufanego informatora. Z wojskowych tajemnic żadne nie są tak dobrze strzeżone, jak te dotyczące planów*[2]. *Wskazywano zatem na dwie podstawowe sfery działań tajnych służb – pozyskiwanie informacji i ochronę własnych zasobów informacyjnych*[3].

Rodzi się natomiast pytanie, czy w dobie, jak się wydaje, stabilnego pokoju, opierającego się na trwałych sojuszach i korzystnym położeniu geopolitycznym, służby specjalne RP funkcjonują w systemie obronnym kraju, a jeśli tak, to jaka jest prawna podstawa realizacji zadań z tym związanych przez te służby.

Dotychczasowe myślenie sprowadzało się głównie do tego, że najwięcej wspólnego z systemem obronnym RP miały tzw. służby wojskowe, czyli

---

[1] Sun Tzu, *Sztuka wojny,* Gliwice 2004, s. 35.
[2] U. Eco, *Semiologia życia codziennego,* Warszawa 1996, s. 158.
[3] Z. Grzegorowski, *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa polskiego,* Toruń 2013, s. 81.

wcześniej Wojskowe Służby Informacyjne, a obecnie Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego. *Faktyczną domeną wojskowych służb specjalnych jest pozyskiwanie informacji dotyczących sił zbrojnych, chronionych tajemnicami, to jednak dotychczasowy podział praktycznie zaciera się. O możliwościach obronnych potencjalnego przeciwnika świadczy również jego potencjał ekonomiczny, polityczny, demograficzny ideologiczny i psychologiczny – owa „wąska specjalizacja" przestaje mieć rację bytu*[4]*.*

Powyższe podejście sugeruje, że dla systemu obronnego RP znaczenie mają informacje zdobyte przez własne służby specjalne nie tylko dotyczące spraw *stricte* wojskowych, lecz także pozostałe spectrum informacji o drugiej stronie, pozwalających nie tyle uzyskać przewagę, co nie utracić równowagi. Z tego też punktu widzenia niebagatelną rolę mają kontrwywiadowcze służby specjalne, których zadaniem powinna być ochrona niejawnych informacji w wyżej wymienionym zakresie, mogących być w potencjalnym zainteresowaniu obcych służb.

Służby specjalne w systemie organów państwa odpowiedzialnych za jego prawidłowe funkcjonowanie odgrywają istotą rolę. Spełniają one służebną rolę w interesie każdego państwa i ich obywateli. Organy władzy ustawodawczej jak i wykonawczej, które kształtują i odpowiedzialne są za bezpieczeństwo państwa zobowiązane są tak sterować w tej sferze działania polityką, aby służby specjalne działały w oparciu o odpowiednie regulacje prawne, były odpowiednio finansowane i wyposażane technicznie, a także należycie koordynowane[5]*.*

Służby specjalne – próba definicji

Rozważając prawne podstawy funkcjonowania polskich służb specjalnych, należałoby odpowiedzieć na pytanie: czym są służby specjalne? Sławomir Zalewski twierdzi, że pojęcie: „służby specjalne" nie jest jednoznaczne, choć dość powszechnie mianem tym określa się wywiad i kontrwywiad. Akty prawa powszechnie obowiązującego w Polsce nie definiują służb specjalnych w sposób, który można by utożsamiać ze wskazaniem charakteru ich działalności. Według S. Zalewskiego *termin – „służby specjalne" – nie odnosi się do wszystkich służb prowadzących niejawną działalność, polegającą na podejmowaniu na podstawie przepisów prawa dzia-*

[4] A. Żebrowski, M. Żmigrodzki, J. Babula, *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych,* Kraków 1999, s. 98.
[5] Tamże, s. 224.

łań operacyjno-rozpoznawczych, a tylko do tych, które „tradycyjnie" wykonują zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze[6].

Z kolei Bogusław Pacek przyjmuje, że *przez służby specjalne należy rozumieć wszystkie instytucje państwowe prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze o niejawnym charakterze*[7]. Dokonuje również podziału służb specjalnych na dwie grupy: służby informacyjno-wywiadowcze oraz służby policyjno-prewencyjne. Według B. Packa *służby informacyjno-wywiadowcze mają za zadanie pozyskiwanie centralnych informacji (jawnych i niejawnych) o strategicznym znaczeniu i analizowanie ich oraz prowadzenie dezinformacji analogicznych służb obcych.* Wśród działalności wywiadowczej B. Pacek wyróżnia wywiad*: wojskowy, polityczny, wewnętrzny, techniczny, operacyjny i parapsychologiczny. Natomiast służby policyjno-prewencyjne zapewniają bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, w tym kontekście rozumiane jako zapewnienie bezpieczeństwa osobistego obywateli oraz bezpieczeństwa i stabilności organów władzy*[8].

Biorąc jednak pod uwagę zapisy ustawowe, przez służby specjalne należałoby rozumieć, te instytucje państwowe, które właściwe ustawy określają jako służby specjalne. W obecnym ustawodawstwie możemy odnaleźć pięć instytucji państwowych, których szefowie są centralnymi organami administracji rządowej, określonych przez ustawę jako służby specjalne. Są nimi: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego i, zasadniczo różniące się od pozostałych czterech, Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zgodnie z *Ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu,* Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) została stworzona w 2002 r. jako właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego[9]. Ta sama ustawa określa, że Agencja Wywiadu (AW), została stworzona w 2002 r., jako właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa[10]. Obie służby (ABW i AW) w swoich ustawowych artykułach konstytutywnych nie są nazwane służbami specjalnymi (inaczej jak się to ma w przypadku pozostałych trzech służb). Dopiero w art. 11 cyt. ustawy, dotyczącym Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, wymienionych jest pięć w/wym. służb

[6] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym,* AON, Warszawa 2005, s. 13.

[7] B. Pacek, *Osobowościowe uwarunkowania efektywności oficerów kontrwywiadu,* AON, Warszawa 2013, s. 10.

[8] Tamże, s. 11.

[9] *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, art. 1 (tekst jednolity: Dz. U. Nr 29 z 2010 r., poz. 154, ze zm.).

[10] *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji…,* wyd. cyt., art. 2 (tekst jednolity: Dz. U. Nr 29 z 2010 r., poz. 154, ze zm.).

(w tym ABW oraz AW), określonych przez ten artykuł jako „służby specjalne". Inaczej jest w przypadku pozostałych trzech służb.

Powyższa różnica wynika przede wszystkim z tego, iż w momencie powstawania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu nie istniały jeszcze pozostałe trzy służby, które powstały dopiero w 2006 r. ABW i AW, powstając w 2002 roku, zastąpiły jedyną wówczas istniejącą cywilną służbę specjalną, tj. Urząd Ochrony Państwa, który realizował zadania zarówno kontrwywiadowcze, jak i wywiadowcze, stąd też wówczas nie było problemów z identyfikacją, co jest służbą specjalną, a co nią nie jest. W tym miejscu warto też wskazać, że do 2003 r. Urząd Ochrony Państwa, a później powstałe w jego miejsce ABW i AW, były jedynymi służbami specjalnymi posiadającymi odrębną regulację ustawową. Istniejące od 1991 r. Wojskowe Służby Informacyjne (WSI) zyskały odrębną ustawę dopiero w 2003 r. Do tego momentu ich działalność opierała się na podstawie:

1) *Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* z 21 listopada 1967 (Dz.U. z 1992 nr 4 poz. 16 i Dz. U. z 1994 nr 43 poz. 165), której art. 15 stanowił, że *Wojskowe Służby Informacyjne wykonują zadania związane z rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w obronność Państwa oraz naruszeniom tajemnicy państwowej w zakresie obronności, jak również przygotowują dla organów państwowych informacje i analizy istotne dla obronności Państwa*;

2) Decyzji Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 sierpnia 1991 roku;

3) art. 2 *Ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa* stwierdzającym, że analogiczne zadania realizują „służby wywiadu i kontrwywiadu" podległe Ministrowi Obrony Narodowej;

4) *Ustawy o ochronie informacji niejawnych* z dnia 22 stycznia 1999 roku, która mówi o WSI jako o jednej ze służb ochrony państwa;

5) przepisów *Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*.

Konkretne uregulowania prawne zostały zawarte dopiero w uchwalonej 9 lipca 2003 roku *Ustawie o Wojskowych Służbach Informacyjnych*. WSI zostały zlikwidowane w 2006 r., a w ich miejsce powstały dwie nowe służby: Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego.

Zgodnie z *Ustawą o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego* Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW) stworzono w 2006 r. jako służbę specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra

Obrony Narodowej[11]. Z kolei Służbę Wywiadu Wojskowego (SWW) stworzono w 2006 r. jako służbę specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej[12].

Również w 2006 r. stworzono Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jako służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym[13].

Odmienność tej służby od pozostałych czterech zasadniczo polega na tym, że w swoich zadaniach, o których będzie mowa niżej, nie posiada żadnych o charakterze wywiadowczym lub kontrwywiadowczym, choć przy wcześniejszych próbach zdefiniowania pojęcia „służb specjalnych", pryzmat zadań z zakresu wywiadu lub kontrwywiadu był głównym wyznacznikiem uznania danej instytucji za służbę specjalną lub też nie.

Wracając jeszcze do art. 11 *Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, należy dodać, że ma on też zasadnicze znaczenie dla rozważań o zaliczeniu szeroko pojętych służb porządku publicznego, realizujących czynności operacyjno-rozpoznawcze, do grona służb specjalnych. Zgodnie z tym przepisem, *przy Radzie Ministrów działa Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, zwane dalej „Kolegium", jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej „służbami specjalnymi", oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Tak sformułowany zapis ustawowy w sposób zasadniczy rozróżnia służby specjalne jako takie od pozostałych służb i instytucji mogących podejmować zadania dla ochrony bezpieczeństwa państwa.

---

[11] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego*, art. 1 (Dz. U. Nr 104 z 2006 r., poz. 709 ze zm.).

[12] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie*…, wyd. cyt., art. 2.

[13] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, art. 1 (tekst jednolity: Dz. U. Nr 621 z 2012 r. ze zm.).

Właściwość ustawowa służb specjalnych w kontekście potrzeb obronnych państwa

Struktura każdej ze służb specjalnych, stanowiących organy administracji rządowej, opiera się na zasadach jednoosobowego kierownictwa, centralizacji oraz podległości służbowej i hierarchicznego podporządkowania[14].

Do zadań wywiadu należy pozyskiwanie informacji o świecie zewnętrznym, otoczeniu państwa, nie zawsze mu przyjaznym, rywalizującym z nim na różnych płaszczyznach, w tym politycznej, ideologicznej i militarnej. Z kolei zadaniem kontrwywiadu jest ochrona organizmu państwowego przed penetracją obcych służb specjalnych[15]*.*

Analizując zapisy ustaw regulujących działalność poszczególnych służb specjalnych, odnajdziemy tam zapisy, z których wprost możemy wywieść realizację przez daną służbę zadań związanych z wąsko, czy też szeroko pojętymi potrzebami obronnymi naszego państwa. Najtrudniej jest takie zapisy wprost znaleźć w przypadku CBA, ale jak już wcześniej wskazano, instytucja ta ma nieco odmienny charakter od pozostałych czterech, a jak zostanie wskazane niżej, mimo braku zadań o charakterze wywiadowczym bądź kontrwywiadowczym, pośrednio ma niebagatelne znaczenie dla prawidłowo funkcjonującego potencjału obronnego RP.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Do zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie stricte potrzeb obronnych należy niewątpliwie:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;

2) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;

3) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego[16].

Duże znaczenie o charakterze kontrwywiadowczym ma też realizowanie przez ABW zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz

[14] B. Pacek, *Osobowościowe…*, wyd. cyt., s. 15-25.
[15] A. Żebrowski, M. Żmigrodzki, J. Babula, *Rola…*, wyd. cyt., s. 9.
[16] *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji…*, wyd. cyt., art. 5.

wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych, a szczególnie prowadzone przez tę instytucję postępowania sprawdzające, w trakcie których badane jest, czy dana osoba może mieć dostęp do informacji niejawnych, a więc tych, które najbardziej interesują służby specjalne potencjalnego przeciwnika.

Pozostałe zadania ABW również mają bardzo duże znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, ale ich wpływ na system obronny ma charakter pośredni.

Co do zasady ustawa przewiduje, że działalność ABW ma miejsce na terenie kraju, a działalność poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona przez ABW w związku z jej działalnością na terytorium państwa wyłącznie w zakresie zadań związanych z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw.

Jeżeli chodzi o ustawowe uprawnienia funkcjonariuszy ABW, to w granicach swoich zadań, mogą oni wykonywać:

1) czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-śledcze w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz ścigania ich sprawców;

2) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego.

ABW może również wykonywać czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w Kodeksie postępowania karnego oraz Kodeksie karnym wykonawczym[17].

Agencja Wywiadu

Zadania Agencji Wywiadu, które można uznać za istotne z punktu widzenia potrzeb obronnych to w szczególności:

1) uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego;

2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

3) ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi

[17] *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji…*, wyd. cyt., art. 21.

działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej;

4) zapewnienie ochrony kryptograficznej łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej;

5) rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;

6) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;

7) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych mających wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;

8) prowadzenie wywiadu elektronicznego[18].

Agencja Wywiadu, co do zasady, swoje zadania realizuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Na terytorium naszego kraju AW może prowadzić działalność wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych takich, jak kontrola operacyjna, tzw. przesyłka niejawnie nadzorowana, tzw. zakup kontrolowany, czy też tzw. kontrolowane przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej, są dopuszczalne wyłącznie za pośrednictwem Szefa ABW.

W granicach swoich zadań funkcjonariusze AW mają prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i analityczno-informacyjnych[19].

Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Służba Kontrwywiadu Wojskowego, jako służba podległa Ministrowi Obrony Narodowej i związana bezpośrednio z resortem obrony, niewątpliwie w sposób bardzo szeroki funkcjonuje w systemie obronnym państwa. Do zadań SKW m. in. należy:

1) rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW oraz pracowników Sił Zbrojnych (SZ) RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw:

[18] *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji…*, wyd. cyt., art. 6.
[19] Tamże, art. 22.

a) przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych określonych w rozdziale XVI Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 1997 r. Nr 88, poz. 553, z póz. zm.), a także innych ustawach i umowach międzynarodowych;

b) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej określonych w rozdziale XVII Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność;

c) określonych w art. 140 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny,

d) określonych w art. 228-230 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON;

e) przeciwko ochronie informacji określonych w rozdziale XXXIII Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON, a także takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność;

f) określonych w art. 33 ust. 1, 2 i 3 Ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2315, z 2009 r. Nr 18, poz. 97 oraz z 2012 r. poz. 707);

g) związanych z działalnością terrorystyczną oraz innych niż wymienione wyżej, godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON, a także innych państw, które zapewniają wzajemność;

2) współdziałanie z Żandarmerią Wojskową i innymi organami uprawnionymi do ścigania przestępstw wymienionych w punkcie 1;

3) uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON, w zakresie określonym w punkcie 1, oraz podejmowanie działań w celu eliminowania ustalonych zagrożeń;

4) prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i kryptoanalizy;

5) ochrona bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa;

6) ochrona bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez SZ RP i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym

zamówionymi przez SZ RP i inne jednostki organizacyjne MON, w zakresie określonym w punkcie 1[20].

Podobnie jak ABW, Służba Kontrwywiadu Wojskowego realizuje również zadania związane z ochroną informacji niejawnych w zakresie dotyczącym jednostek podległych i nadzorowanych przez MON, w tym prowadzenie postępowań sprawdzających, związanych z dostępem do informacji niejawnych. Biorąc pod uwagę, że krąg osób dopuszczanych przez SKW do informacji niejawnych to w większości osoby mające dostęp do tajemnic stricte wojskowych, zadanie to ma duże znaczenie dla obronności RP.

W granicach zadań SKW jej funkcjonariusze są uprawnieni do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, analityczno-informacyjnych oraz wynikających z przepisów *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych*[21].

Służba Wywiadu Wojskowego

Służba Wywiadu Wojskowego, podobnie jak SKW, podlega Ministrowi Obrony Narodowej, a zatem jej działalność jest w sposób szczególny podporządkowana potrzebom obronnym państwa. Do jej najistotniejszych zadań należy m.in.:

1) uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla:
   a) bezpieczeństwa potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP,
   c) warunków realizacji przez SZ RP zadań poza granicami państwa;
2) rozpoznawanie i przeciwdziałanie:
   a) militarnym zagrożeniom zewnętrznym godzącym w obronność Rzeczypospolitej Polskiej,
   b) zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem;
3) rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;
4) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na

[20] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu…*, wyd. cyt., art. 5.
[21] Tamże, art. 25.

obronność państwa oraz zdolność bojową SZ RP, a także podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;

5) prowadzenie wywiadu elektronicznego na rzecz SZ RP oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii;

6) współdziałanie w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą[22].

Podobnie jak Agencja Wywiadu, SWW może swoje zadania, co do zasady, realizować poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Działalność SWW na terytorium RP może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa, a realizacja czynności operacyjno-rozpoznawczych takich, jak: kontrola operacyjna, tzw. przesyłka niejawnie nadzorowana, tzw. zakup kontrolowany, czy też tzw. kontrolowane przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej, są dopuszczalne wyłącznie za pośrednictwem SKW albo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, odpowiednio do ich kompetencji.

W granicach zadań SWW jej funkcjonariusze są uprawnieni do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz analityczno-informacyjnych[23].

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Jak już wcześniej wskazano, Centralne Biuro Antykorupcyjne w swoich zadaniach ustawowych nie ma wprost wpisanych kompetencji przekładających się bezpośrednio na potrzeby obronne państwa. Jednakże perspektywa ostatnich lat, a szczególnie ostatnie doniesienia medialne, wskazują że realizacja zakupów dla polskiej armii nie jest wolna od patologicznego zjawiska, jakim jest korupcja. W walkę o wielkie kontrakty i zamówienia częstokroć włączają się również obce służby bądź osoby inspirowane przez wielkie koncerny zbrojeniowe, mające użyć wszelkich środków zmierzających do uzyskania korzystnego zamówienia lub kontraktu. Często zabiegi te mają charakter przestępczy. I tu, szczególnie w sferze zapobiegania i przeciwdziałania takim zjawiskom, widać rolę CBA, które w ten sposób może wpływać i wpływa na podniesienie poziomu przestrzegania przepisów w tym zakresie zarówno przez sferę wojskową, jak i cywilną odpowiedzialną za zakupy dla armii. Wyzbycie się patologii w tym zakresie ma natomiast już wpływ na szeroko pojętą obronność państwa.

Do zadań CBA należy m. in.:

1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:

---

[22] Tamże, art. 6.
[23] Tamże, art. 26.

a) działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228–231 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, a także o którym mowa w art. 14 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228);

b) wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233, wyborom i referendum, określonym w art. 250a, porządkowi publicznemu, określonym w art. 258, wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273, mieniu, określonym w art. 286, obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-297, 299 i 305, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a także o których mowa w art. 583–592 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z póz. zm.) oraz określonych w art. 179–183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 131, poz. 763 i Nr 234, poz. 1391), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,

2) ujawnianie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;*

3) dokumentowanie podstaw i inicjowanie realizacji przepisów *Ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych* (Dz. U. Nr 44, poz. 255, z póz. zm.);

4) kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*, składanych na podstawie odrębnych przepisów;

5) prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi[24].

CBA może prowadzić postępowanie przygotowawcze obejmujące wszystkie czyny ujawnione w jego przebiegu, jeżeli pozostają w związku przedmiotowym lub podmiotowym z czynem stanowiącym podstawę jego wszczęcia.

[24] *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym,* art. 2 (tekst jednolity: Dz. U. Nr 621 z 2012 r. ze zm.).

Działalność CBA poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej może być prowadzona w związku z jego działalnością na terytorium państwa wyłącznie w zakresie realizacji zadań określonych w pkt. 1.

W granicach swoich zadań funkcjonariusze CBA wykonują:

1) czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw;

2) czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa;

3) czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa[25].

CBA może również wykonywać czynności na polecenie sądu lub prokuratora w zakresie określonym w odrębnych przepisach.

Problem czynności operacyjno-rozpoznawczych

Praktycznie poza regulacją ustawową pozostają specyficzne uprawnienia służb specjalnych dotyczące wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych. Dotąd zagadnienie to było i jest regulowane aktami wewnętrznymi służb, które mają charakter niejawny. Jedynymi uregulowanymi w ustawie czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi są:

1) kontrola operacyjna, polegająca na niejawnym kontrolowaniu treści korespondencji, zawartości przesyłek oraz stosowaniu środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób niejawny informacji i dowodów oraz ich utrwalanie, a w szczególności rozmów telefonicznych i innych informacji przekazywanych za pomocą sieci telekomunikacyjnych;

2) niejawne nabycie lub przejęcie przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie jest zabronione lub którymi obrót jest zabroniony, a także przyjęcie lub wręczenie korzyści majątkowej;

3) niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa;

Powyższe czynności są w ustawach zastrzeżone do stosowania wyłącznie dla ABW, SKW oraz CBA. Pozostałe dwie służby wywiadowcze mogą z tych metod korzystać wyłącznie za pośrednictwem ABW lub SKW.

[25] Tamże, art. 13.

Pozostałe czynności operacyjno-rozpoznawcze pozostają poza regulacją ustawową. Ma to znaczenie szczególnie w kontekście regulacji zawartej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*[26]. Jest to zasada odwrotna do tej, która dotyczy każdego obywatela w naszym kraju, a zgodnie z którą wszystko to, co nie jest zabronione, jest dozwolone[27]. Dotyczy ona jednak wyłącznie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, a nie organów władzy państwowej i ich funkcjonariuszy lub pracowników. Ci mogą działać wyłącznie wtedy, gdy prawo do tego działania jest wprost zapisane prawem. Źródłami prawa zaś, zgodnie z Konstytucją RP, są: *Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia*[28]. Warunkiem wejścia w życie ustaw i rozporządzeń jest ich ogłoszenie. Żaden z przepisów regulujących tematykę szczegółowych metod i form wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, ze względu na swój niejawny charakter, nie zostały nigdy ogłoszony. We wszystkich przypadkach są to akty wewnętrzne służb rangi zarządzenia. Jednakże delegacje do ich wydania znajdują się zawsze wprost w ustawie i stąd domniemanie ich zgodności z prawem.

W ostatnich latach kilkukrotnie podejmowano próbę stworzenia ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, jednakże do tej pory żadna z propozycji nie trafiła pod obrady Sejmu. Kontrowersje zazwyczaj budzą zapisy próbujące zapewnić prawne bezpieczeństwo funkcjonariuszom realizującym czynności operacyjno-rozpoznawcze. Najtrudniejszym jednak zagadnieniem jest próba regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, realizowanych przez służby wywiadowcze, które zazwyczaj działają na terenie przeciwnika, w sposób bardziej agresywny niż ma to miejsce w przypadku służb kontrwywiadowczych.

Rola służb specjalnych w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP

Według Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej *charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa Polski wymaga spójnego oraz całościowego podejścia, uwzględniającego współpracę, koordynację oraz wymianę informacji pomiędzy instytucjami i służbami*

---

[26] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,* art. 7 (Dz. U. Nr 78 z 1997 r., poz. 483 ze zm.)

[27] Tamże, art. 31. *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

[28] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej…,* wyd. cyt., art. 87.

odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo narodowe. Władze Rzeczypospolitej Polskiej, działając z woli i w interesie narodu, postrzegają służby specjalne jako ważny instrument ochrony bezpieczeństwa narodowego. Skomplikowana natura obecnych zagrożeń powoduje, że skuteczność służb specjalnych pozostaje kluczowa dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, praw obywateli i porządku konstytucyjnego państwa[29].

Takie umiejscowienie służb specjalnych w oficjalnym dokumencie rządowym dotyczącym obronności i bezpieczeństwa Państwa, podkreśla ich szczególną rolę w podsystemie wykonawczym systemu obronnego RP. Ma to znaczenie zwłaszcza w dobie powstawania i kształtowania się całkowicie nowych zagrożeń, jakim są np. cyberterroryzm, a także cyberataki na rządowe sieci komputerowe, mogące doprowadzić do paraliżu instytucji państwowych.

Oczekiwania władz państwowych, w zakresie zadań wywiadowczych i kontrwywiadowczych, dotyczą nie tylko rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom zewnętrznym oraz wewnętrznym, które zagrażają interesom kraju, ale za podstawową rolę służb specjalnych uznają: uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji, które mogą mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa we wszystkich wymiarach, jak również wyprzedzające informowanie o potencjalnych i istniejących zagrożeniach dla kraju. Podkreślono więc, jako zasadniczą, rolę informacyjną służb i skierowano w tym zakresie konkretne oczekiwania.

Strategia zwraca też uwagę na zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi, ochronę zdolności obronnych i ekonomicznych kraju, eliminowanie bądź zmniejszanie ryzyka zakłócenia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego oraz korupcję, jak również przeciwdziałanie niepożądanym działaniom obcych służb specjalnych.

Oczekuje się, że służby specjalne zapewnią kontrwywiadowczą ochronę kraju, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania głównych elementów infrastruktury krytycznej, gospodarki państwa i jego systemu obronnego.

Do najważniejszych zadań służb, przede wszystkim wojskowych, strategia zalicza ochronę polskich sił zbrojnych uczestniczących w operacjach poza granicami kraju. Od służb specjalnych oczekuje się też ochrony państwa i krajowej władzy, ochrony informacji niejawnych, a także udziału w zapewnianiu bezpieczeństwa teleinformatycznego kraju.

Za istotną sferę działalności polskich służb specjalnych uznano zwalczanie działań wymierzonych w zasadnicze interesy ekonomiczne i społeczne państwa, a także zwalczanie korupcji osób pełniących ważne funk-

[29] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2007, s. 25.

cje publiczne oraz zaangażowanych w działania zorganizowanych grup przestępczych[30].

Podsumowanie

Analiza zapisów ustawowych dotyczących działalności polskich służb specjalnych, jak też analiza literatury i dokumentów rządowych dotyczących oczekiwań państwa od służb specjalnych w zakresie bezpieczeństwa i obronności pozwala przyjąć, że nie tylko wojskowe służby specjalne, które z definicji funkcjonują w systemie obronnym RP, ale także pozostałe (cywilne) mają do zrealizowania bardzo istotną rolę z perspektywy potrzeb obronnych państwa. Oznacza to, że służby te, w tym zakresie powinny być należycie zadaniowane, kontrolowane i rozliczane ze swoich zadań. Nadto niezbędne jest również podejmowanie ciągłych zabiegów, zmierzających do proporcjonalnego uprawniania służb do wchodzenia w prywatną i zastrzeżoną w konstytucji sferę praw człowieka i obywatela, a oczekiwaniami władzy państwowej w zakresie skutecznej realizacji zadań przez te służby, szczególnie związanych ze sferą obronności i bezpieczeństwa państwa.

Bibliografia

1. Eco U., *Semiologia życia codziennego,* Warszawa 1996.
2. Grzegorowski Z., *Służby specjalne a bezpieczeństwo państwa polskiego,* Toruń 2013.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,* Dz. U. Nr 78 z 1997 r., poz. 483 ze zm.
4. Pacek B., *Osobowościowe uwarunkowania efektywności oficerów kontrwywiadu,* AON, Warszawa 2013.
5. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2007.
6. Sun Tzu, *Sztuka wojny,* Gliwice 2004.
7. *Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, tekst jednolity: Dz. U. Nr 29 z 2010 r., poz., 154, ze zm.
8. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, tekst jednolity: Dz. U. Nr 621 z 2012 r. ze zm.
9. *Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz o Służbie Wywiadu Wojskowego*, Dz. U. Nr 104 z 2006 r., poz. 709 ze zm.

[30] Tamże, s. 25-26.

10. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym,* AON, Warszawa 2005.

11. Żebrowski A., Żmigrodzki M., Babula J., *Rola służb specjalnych w siłach zbrojnych,* Kraków 1999.

ABSTRACT
LEGAL BASES OF SPECIAL FORCES' FUNCTIONING FROM THE DEFENCE NEEDS OF THE STATE PERSPECTIVE

The article analyses basic law regulations concerning the Polish special forces' functioning in the context of their tasks, taking into consideration the defence needs of the Republic of Poland. The first part includes the definition of the special forces' notion which is not reflected in the acts of law and therefore there are significant divergences in the literature of this subject. Then the tasks of particular special forces which are connected with the defence needs of the state are presented. Moreover, there are also stressed state authorities' expectations towards special forces included in an official document, i.e. National Security Strategy of the Republic of Poland.